

**Kommunicering i ett ärende om återkallelse av serveringstillstånd.
Fristen för yttrande över ett mindre tillskott till utredningen**

Bakgrund

I en hos Socialnämnden i Strängnäs kommun den 10 februari 1999 upprättad handling föreslogs socialutskottet besluta att återkalla serveringstillståndet för AA:s Restaurang och Bar, varvid hänvisades till dels 7 kap. 19 § första och tredje punkterna samt 6 kap. 2 § och 7 kap. 7 § alkohollagen (1994:1738), dels att tillståndshavaren upprepat brustit i sina skyldigheter mot det allmänna och i fråga om kraven på ordning och nykterhet vid servering. Handlingen innehöll i övrigt en redogörelse för utredning i ärendet jämte utredarens överväganden. Sålunda lämnades uppgifter om den tillsyn som förekommit i fallet och vad som inhämtats från skatte-, kronofogde- och polismyndigheterna. Härvidlag angavs att uppgifterna tidigare kommunicerats utom de som framkommit vid telefonsamtal med dessa myndigheter under november 1998 t.o.m. februari 1999.

En tidigare handling, av den 16 december 1998, rubricerad Delgivning innehöll följande.

Vid samtal 1998-12-16 informerade socialtjänsten, som tillståndsmyndighet, om följande:

- Pågående utredning beträffande ev tillståndsåtgärd kommer att behandlas av socialutskottet senast 1999-02-16.
- Under perioden fram till och med ovanstående sammanträde kommer tillståndsmyndigheten att följa ärendet beträffande servering av alkohol (6 kap 2 § alkohollagen) samt tillståndshavarens skyldigheter avseende avgifter till det allmänna (7 kap 7 § alkohollagen).

Ovanstående handläggning av ärendet kommer att ske med anledning av Ert svar på kommunikering.

För kännedom meddelas att ärendet har diskuterats med, tillsynsmyndigheten, länsstyrelsen Södermanland.

BB
planeringssekreterare

CC
planeringssekreterare

Tagit del av ovanstående muntligt samt skriftligt
Strängnäs 1998-12-16
AA

I ett meddelande från ”Socialtjänsten” i kommunen till AA den 10 februari 1999 anfördes följande.

Förvaltningslagens § 17 föreskriver att Ni ska få ta del av (se och läsa) den bilagda utredningen som avser Ert serveringstillstånd vid ---, innan beslut fattas.

Beslut kommer att fattas av socialnämndens utskott vid sammanträde 1999-02-16 vilket Ni tidigare informerats om.

Om Ni har synpunkter på utredningen och/eller avser att närvara på sammanträde, ombedes Ni kontakta handläggare snarast för att erhålla tid och plats.

Skriftliga synpunkter på utredningen skall ha inkommit till förvaltningen senast 1999-02-15 kl 15.00 eller att Ni begär företräde på socialnämndens utskott.

Enligt anteckning och underskrift på ett exemplar av detta meddelande tog AA den 12 februari 1999 del av detta och handlingen med utredningen m.m.

Socialutskottet beslutade den 16 februari 1999 att meddela tillståndshavaren varning, på de grunder som angetts i tjänstemannaförslaget med tillägget att utskottet bedömde att åtgärder vidtagits för att rätta till missförhållandena.

– Enligt uppgifter från Länsrätten i Södermanlands län hade beslutet inte överklagats.

Anmälan

DD anmälde i en skrivelse av den 15 februari 1999 handläggningen av återkallelseärendet (”kommunens procedur”) och uppgav därvid bl.a. följande. AA anmodades den 12 februari 1999 per telefon att på kommunens kansli avhämta en skrivelse i ärendet. Att han då ”tagit del” av en utredning ”på ett 10-tal sidor” innebar inte att han därmed förstått innehållet. ”Ärendet ska avgöras i kommunal nämnd en arbetsdag efter att [AA] mottagit utredning. Det inses lätt att sakligt svaromål ej kan presteras inom angiven tidsfrist.”

Utredning

Efter remiss inkom socialnämnden med den utredning, ur vilken ovanstående bakgrundsuppgifter till stor del hämtats. Nämnden förklarade därjämte sammanfattningsvis bl.a. att inga fel i kommunens procedur skett samt anförde närmare följande.

Anledningen till att socialutskottet ändrade utredarens förslag till beslut var att AA med ombud under sammanträdet visade bl a kvitto på betalda skatter och avgifter. Varning meddelas med anledning av att det fortfarande bedömdes föreligga problem enl 6 kap 2 § alkohollagen.

Av anmälan framkommer att AA alldeles riktigt tog del av utredningen daterad 1999-02-10, 1999-02-12. Där framkom att beslut skulle fattas av socialnämndens utskott vid sammanträde 1999-02-16 samt att AA kunde inkomma med skriftliga synpunkter eller begära företräde vid sammanträde. Företräde vid sammanträdet begärdes. Utredningen som behandlades av socialutskottet 1999-02-16 har tidigare kommunicerats med sökande. ---

1998-12-16 [informerades AA om] hur ärendet fortsättningsvis skulle behandlas. Anledningen till att ärendet inte togs upp vid sammanträde i december då kommunikeringen egentligen var klar och ärendet behandlats så att det skulle kunna tas upp var att tillsynsmyndigheten bedömde att det kunde gå ytterligare en tid då AA kunde visa att alkohollagens bestämmelser uppfylldes. Innan detta beslut om förlängd tid togs diskuterades ärendet med tillsynsmyndigheten länsstyrelsen – – – AA delgavs detta muntligen samt skriftligen – – –

Vid den muntliga delgivningen [kontrollerades] mycket noga att AA förstod vad det hela gällde samt att AA vid detta tillfälle valde att ha ytterligare två personal med sig.

1999-02-10 ringde [handläggaren] upp AA och undrade om han hade möjlighet att ta del av utredningen som han till största del hade sett tidigare samt det som han inte hade sett torde ha vetskap om då det är uppgifter som rör betalning av avgifter – – – [Handläggaren] undrade om AA kunde komma till förvaltningen och hämta utredningen. AA undrade om han kunde komma på tisdag strax före sammanträde vilket [handläggaren] avrådde ifrån. AA kunde inte komma 1999-02-10 utan sa att han skulle komma 1999-02-12. Senare framkom att AA hade uppfattat att han kunde komma 1999-02-11 vilket i och för sig hade varit möjligt men då [handläggaren] hade överenskommit att handlingarna skulle ligga i kommunhusets stora reception samt att det inte kunde ligga där under natten då det rörde sekretessuppgifter bedömde handläggaren att det var skäl att lämna ner uppgifterna samma dag som det skulle hämtas. På kommunikationsmissen kom AA och frågade efter handlingarna som då med anledning av ovanstående ej var nerlämnade. [Handläggaren] pratade med AA 1999-02-12 varvid framkom att kommunikationen inte hade fungerat och [handläggaren] bad om ursäkt och undrade om AA kunde komma under dagen. AA sa att det var möjligt och [handläggaren] lämnade ner handlingarna till kommunhusets stora reception.

DD yttrade sig över vad socialnämnden sålunda tillfört JO:s ärende och anförde då bl.a. att nämndförvaltningens förslag till beslut i februari 1999 hade kommit överraskande för AA, eftersom denne ansåg sig ha undanröjt grunderna för åtgärd enligt alkohollagen. Det var därför viktigt att han bereddes skäligen råd, i synnerhet som myndigheten var medveten om att han behövde biträde att föra sin talan.

I ett beslut den 24 november 2000 anförde *JO Berggren* följande.

Rättslig reglering och bedömning

I 14 respektive 17 §§ förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs väsentligen följande beträffande muntlig handläggning och kommunikering.

Vill en sökande, klagande eller annan part lämna uppgifter muntligt i ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild, skall han få tillfälle till det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång.

I andra fall bestämmer myndigheten om handläggningen skall vara muntlig. Myndigheten skall särskilt beakta att muntlig handläggning kan underlätta för enskilda att ha med den att göra.

Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett

1. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga,

2. om ärendet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,
3. om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet, eller
4. om avgörandet inte kan uppskjutas.

Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

Meddelandet till AA den 10 februari 1999 tyder, med sin uttryckliga hänvisning till förvaltningslagens bestämmelser om kommunicering, på att myndigheten avsåg att uppfylla dessa även med avseende på de då aktuella ytterligare uppgifterna i ärendet, vilket avsåg myndighetsutövning mot en enskild.

Meddelandet är något oklart och kan föranleda uppfattningen att det enda tillfället för AA att yttra sig muntligt skulle vara så sent som det sammanträde vid vilket ärendet avsågs bli avgjort. Eftersom ett yttrande kan tillföra utredningen något i sak, bör det emellertid ingå i det material som vederbörande handläggares förslag till beslut grundas på. Detta förutsätter att tid avsätts för handläggarens bearbetning av nytt material och bedömning av dess inverkan på ärendets avgörande.

Tillståndshavarens möjlighet att skriftligen yttra sig begränsades till en tidrymd av icke fullt fem dagar från meddelandets datum, och en lördag–söndag ingick. Förvaltningslagen anger inte närmare vilken tid som krävs, annat än genom vad som följer av åtgärdens natur; den tid för att ”få tillfälle att yttra sig” som ges kan inte inskränkas utan att den vid någon gräns inte längre räcker till för ändamålet. Då upphör åtgärderna för kommunicering att vara meningsfulla.

För att med någon precisering ange en norm kan, med anslutning till en bestämmelse om frister i mål i allmän domstol, sägas att parten skall få *skäligt rådrum* att yttra sig (32 kap. 1 § rättegångsbalken; se även bl.a. Hellners och Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5 u. 1999, s. 175).

Fem dagar måste i allmänhet anses som en alltför kort frist i ett ärende av detta slag, även om myndighetens underrättelse förutsätts nå parten dagen efter expedierandet. (I förarbeten, SOU 1968:27 s. 163, till den ursprungliga förvaltningslagen förekommer uppgiften ”Fem dagar anges ofta som minimitid”, oberoende av ärendets art. JO har i ett i ämbetsberättelsen 1988/89 s. 333 redovisat fall, där ärendet bedömdes brådskande, ansett en svarsfrist om två dagar för kort men en frist på nio dagar med hänsyn till omständigheterna godtagbar.) I de flesta fall torde en avsevärt längre tid behövas, i synnerhet om parten behöver anlita biträde eller ombud.

Frågan blir härefter huruvida det rådde särskilda förhållanden i ärendet, vilka kunde motivera avsteg från det normala, beträffande fristen eller kommunicering över huvud taget.

Enligt avsikter inom nämnden hösten 1998 var ärendet i december färdigt att avgöras. Huruvida det var riktigt är en bedömningsfråga som det nu inte ankommer

på mig att uttala mig om. Det fortsatta förloppet är emellertid att bedöma med utgångspunkt i att man hos nämnden i den månaden bestämde sig för att tiden för dess granskning skulle förlängas och att ärendet således skulle avgöras senare. Denna tid bestämdes med angivande av dagen för avgörandet – inte genom att direkt ange slutdag för granskningen.

Enligt en undantagsregel i 17 § förvaltningslagen behöver kommunikering inte ske, om uppgifterna i fråga saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga. Tillståndshavaren hade i förevarande fall kommunicerats tidigare beträffande uppgifter av samma slag som de senast inhämtade. Han fick därmed antas ha fått klart för sig att sådana förhållanden som uppgifterna gällde (avseende bl.a. betalning av skatter) hade betydelse för tillståndet även fortsättningsvis. Detta talar i någon mån för att en ytterligare kommunikering inte behövdes. Emellertid kunde man hos nämnden, såvitt avser skattebetalning o.d., inte bortse från risken att inhämtade uppgifter inte var fullständiga eller att något missförstånd eller fel hade inverkat vid uppgiftsöverföringen. Och polismyndighetens uppgifter gällde inte siffror ur register e.d. utan iakttagelser som förenats med bedömningar.

Med hänsyn härtill har jag svårt att se att ytterligare kommunikering skulle ha varit uppenbart obehövlig. Vad jag nu berört får dock anses vara av beskaffenhet att inverka på vilken tid för yttrande som bör ges.

En annan undantagsregel medger att kommunikering underlåts om avgörandet inte kan uppskjutas. Härvidlag har uppgetts att nämnden avsåg att avgöra ärendet angiven dag i februari 1999. Det har däremot inte framkommit att det skulle ha varit av särskild vikt att det skedde då eller över huvud taget vad skälet härtill var. Jag kan inte finna att det i lagens mening förelåg hinder för det uppskov som en kommunikering medförde (jämför exemplifieringen i Hellners och Malmqvist, a.a. s. 182).

I alla händelser har man hos nämnden intagit den ståndpunkten att kommunikering skulle äga rum även i det nu berörda slutskedet av handläggningen. (Nämndens påstående i yttrandet till JO "Utredningen som behandlades av socialutskottet 1999-02-16 har tidigare kommunicerats med sökande" är endast delvis sant och motsägs redan av vad som framgår på ett annat ställe däri.) Kommunikeringen hade då bort genomföras enligt huvudregeln, såsom denna enligt det ovan anförda är att förstå beträffande bl.a. fristen för ett yttrande. Om nämnden av någon anledning verkligen hade låst tidpunkten för avgörandet, skulle den föregående handläggningen ha anpassats härtill, så att den granskning som medförde uppgifter att kommunicera avslutades i så god tid dessförinnan, att tillståndshavaren kunde ges tillräcklig tid för att yttra sig över dem. – Som ovan berörts var uppgifterna av likartat slag som de tidigare kommunicerade. Även med beaktande härav finner jag att den i meddelandet den 10 februari 1999 angivna tiden för yttrande togs till för knappt. Att tillståndshavaren inom den tiden tydligen lyckades framföra sådant som rentav ändrade förslaget till beslut inverkar inte på denna bedömning. Fristen hade enligt min mening bort uppgå till åtminstone två veckor.